



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Akty normatywne określone przez prawodawcę jako akty prawa miejscowego w prawie ochrony środowiska

Author: Daria Danecka

Citation style: Danecka Daria. (2015). Akty normatywne określone przez prawodawcę jako akty prawa miejscowego w prawie ochrony środowiska W: B. Dolnicki (red.), "Swoiste źródła prawa" (s. 7-27). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Daria Danecka

Akty normatywne określone przez prawodawcę jako akty prawa miejscowego w prawie ochrony środowiska

Uwagi wstępne

System prawny ochrony środowiska charakteryzuje obowiązywanie olbrzymiej liczby aktów prawnych rozmaicie nazwanych przez prawodawcę. Niewątpliwie istnieje problem klasyfikacji tych aktów w ramach katalogu źródeł prawa określonego w Konstytucji RP, a w szczególności dotyczący ustalenia, które z tych aktów stanowią akty prawa miejscowego¹. Dlatego w niniejszym opracowaniu zostanie podjęte zagadnienie kryteriów, jakie musi spełnić określony akt prawny, aby można go było zakwalifikować do zbioru aktów prawa miejscowego.

Na wstępie wyodrębnić należy dwie sytuacje, z którymi możemy mieć do czynienia w systemie prawa, w aspekcie aktów prawa miejscowego:

- gdy prawodawca w treści tekstu prawnego wprost określił, że dany akt stanowi akt prawa miejscowego;
- gdy prawodawca w tekście prawnym nie określił (prawodawca milczy), do jakiej grupy określony akt powinien zostać zaliczony.

Przedmiot dalszych rozważań będzie stanowić pierwsze z powyższych zagadnień.

Analizie poddany zostanie w szczególności problem, czy określenie przez ustawodawcę, że dany akt prawny stanowi akt prawa miejscowego, przesądza o charakterze zawartych w tym akcie przepisów prawa. Druga z przedstawionych powyżej sytuacji wymaga odrębnego opracowania, dlatego z uwagi na ramy niniejszego artykułu w dalszej części rozważań nie podejmuję tego zagadnienia.

¹ Por. E. RADZISZEWSKI: *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*. Warszawa 2003, s. 17 i n.

Pojęcie i cechy aktów prawa miejscowego

Analiza Konstytucji RP pozwala na sformułowanie wniosku, że charakteryzuje ona akt prawa miejscowego jako akt o powszechnej mocy obowiązującej na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Akt o powszechnej mocy obowiązującej to akt, który wiąże wszystkich adresatów prawa, w przypadku aktów prawa miejscowego na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). W tekście Konstytucji nie znajdziemy jednakże definicji pojęcia „akt prawa miejscowego”², nie określa ona także w sposób bardziej szczegółowy, jakie cechy muszą charakteryzować akt prawny, aby mógł on stanowić akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W art. 94 zd. 2 ustrojodawca wprost postanowił, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Jak słusznie zauważył Wiesław Skrzydło, domeną ustawodawcy pozostało zatem określenie szczegółowych zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego³. Zasadne jest jednak pytanie, czy prawodawca rzeczywiście uregulował te kwestie. Zauważmy, że w powyższym przepisie mowa jest o jednej ustawie, która określi zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, jednakże w systemie prawa takiej ustawy, która w sposób całościowy i wyczerpujący regulowałaby procedurę stanowienia aktów prawa miejscowego, nie znajdziemy⁴. W świetle powyższego sformułować można wniosek ogólny, iż ustawodawca nie ustanawiając ustawy, o której mowa w art. 94 zd. 2 Konstytucji, w istocie nie wypełnił obowiązku, który nałożył na niego ustrojodawca, co w decydującej mierze przyczyniło się do powstania problemów związanych z zaklasyfikowaniem określonych aktów jako aktów prawa miejscowego.

Zwrócić należy także uwagę na fakt, że Konstytucja nie posługuje się jednolitą terminologią w odniesieniu do „prawa miejscowego”, ponieważ w jednych przepisach mówi o aktach prawa miejscowego (art. 87, 88, 94), w innych o uchwałach organów samorządu terytorialnego i aktach

² J. CIAPALA: *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*. „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 85.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz W. SKRZYDŁO. Korków 1998, s. 89.

⁴ Podobnie: A. KARWOWSKI: *Zasada jawności stanowienia aktów prawa miejscowego*. W: B. DOLNICKI, J.P. TARNO: *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*. Warszawa 2012, s. 147.

normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji).

Brak jednej ustawy, która regulowałaby zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, powoduje, że aby poczynić ustalenia w tym zakresie, trzeba dokonać analizy tekstu szczegółowych ustaw, które przewidują wydanie określonych aktów normatywnych.

W ustawach z zakresu prawa ochrony środowiska prawodawca bardzo często, przewidując wydanie określonego aktu normatywnego, wprost wskazuje, że dany akt stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w większości mają formę uchwał organów stanowiących⁵. W świetle stanowiska wyrażanego w doktrynie i w orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że warunkiem ważności uchwały organu samorządu terytorialnego jest jej zgodność z wymogami formalnymi, do których można zaliczyć odpowiednią treść, formę i procedurę uchwałodawczą⁶. Zdarza się, że w ustawach szczegól-

⁵ Zob. art. 41 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001.142.1591): „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”.

⁶ Przykładowo: wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 656/07, w którym sąd stwierdził: „1. Art. 18 ust. 1 u.s.g. (ustawy o samorządzie gminnym — przyp. aut.) daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego, czyli gdy uchwała zawiera ogólną inicjatywę lub intencję. 2. Art. 18 ust. 1 u.s.g. określający zadania gminy nie może być samodzielną i wystarczającą podstawą wydania uchwały jako aktu prawa miejscowego”; wyrok NSA z 28 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1476/10, gdzie orzeczono: „Powiat w przeciwieństwie do gminy może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo. Właściwość powiatu do realizacji zadań własnych dotyczyć może tylko lokalnych zadań o charakterze ponadgminnym i zadania te muszą wyraźnie wynikać z przepisów ustaw prawa materialnego”; wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 259/05: „Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt wykonawczy nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany ani rozszerzająco, ani zawężająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego”; wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 274/09: „1. Materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. 2. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. 3. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. 4. Uznać należy za dopuszczalne przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym”.

nych zawarto szczegółowe wymogi, jakim powinna odpowiadać treść uchwały lub przebieg procesu uchwałodawczego, czego przykładem może być art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Należy jednakże zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Dorotę Dąbek, która zwróciła uwagę na fakt, że większość zasad procedury uchwalania aktów prawa miejscowego ustalana jest samodzielnie przez same jednostki samorządu terytorialnego, co może być przyczyną chaosu i niespójności aktów prawa stanowionych przez organy tych jednostek⁸. Skoro jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie ustalają procedurę uchwalania aktów prawa miejscowego, nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce często wyrażany w doktrynie i w orzecznictwie pogląd, iż do wydania aktu prawa miejscowego w danej materii konieczne jest zamieszczenie w ustawie upoważnienia określającego zasady i tryb jego wydania⁹. Oczywiście jest, iż powyższy problem nie powstałby, gdyby prawodawca określił tryb i zasady wydawania aktów prawa miejscowego w odrębnej ustawie.

Akty prawa miejscowego, stanowiące istotny element systemu źródeł prawa miejscowego w określonym czasie i miejscu, współtworzą usankcjonowaną wolę państwa, zbiór źródeł prawa, pozostających we wzajemnych uporządkowanych relacjach, zapewniających w szczególności: jedność, spójność i zupełność tego systemu¹⁰.

Zastanówmy się, w jaki sposób akty prawa miejscowego są charakteryzowane w doktrynie. Trzeba podkreślić, że nie jest to proste zadanie, albowiem także w doktrynie brak jednoznacznej definicji aktów prawa miejscowego¹¹; nadto zagadnienie owych aktów rozpatrywać należy na trzech płaszczyznach: konstytucyjnej, ustrojowej i materialnej¹².

Termin „akty prawa miejscowego” jest ujmowany w następujących aspektach:

- terytorialnym, jako akty normatywne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa;
- podmiotowym, jako akty stanowione przez organy lokalne;

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U.2003.80.717.

⁸ D. DĄBEK: *Prawo miejscowe*. Kraków 2007, s. 264.

⁹ Przykładowo wyrok NSA z dnia 17 listopada 2009 r., II GSK 207/2009, LexPolonica nr 2273155; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Wr 594/2010, LexPolonica nr 2577836.

¹⁰ A. KARWOWSKI: *Zasada jawności...*, s. 144; za: M. KOTULSKI: *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*. ST 2001, nr 11, s. 29.

¹¹ D. DĄBEK: *Prawo miejscowe...*, s. 67. Zob. E. OCHENDOWSKI: *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*. W: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościaka*. Red. Z. RYBICKI. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 160–161; por. E. OCHENDOWSKI: *Prawotwórcza funkcja gmin*. RPEiS 1991 r., z. 2, s. 21–22.

¹² A. KARWOWSKI: *Zasada jawności...*, s. 142.

- charakteru prawnego — akty stanowione tylko przez organy lokalne, o charakterze powszechnie obowiązującym¹³.

W piśmiennictwie wskazuje się, że aktem prawa miejscowego jest źródło prawa:

- o charakterze podstawowym (akty podejmowane w celu uszczegółowienia ustaw)¹⁴ — nie należy jednak utożsamiać ich z rozporządzeniami (aktami wykonawczymi), ponieważ delegacja do stanowienia aktów prawa miejscowego wyrażona w Konstytucji nie określa wymogów dotyczących treści ustawowego upoważnienia oraz nie wskazuje, że akty te stanowione są na podstawie i w granicach ustaw¹⁵;
- powszechnie obowiązującego — akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny, a więc zawierać wypowiedzi dyrektywne, wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, a normy aktów prawa miejscowego — charakter abstrakcyjny¹⁶ i generalny¹⁷, jednakże, jak pisze Trybunał Konstytucyjny: „Nie każdy [...] akt generalny i abstrakcyjny to akt normatywny w konstytucyjnym znaczeniu, samo kryterium materialne nie wystarcza. Cecha generalności i abstrakcyjności jest konieczna, powoduje, że norma prawna nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie”¹⁸;
- obowiązujące na obszarze działania organów, które go ustanowiły;
- stanowione na podstawie i w granicach ustaw¹⁹;

¹³ D. DĄBEK: *Prawo miejscowe...*, s. 67 i n.

¹⁴ M. SZRANIEWSKA: *System kontroli aktów prawa miejscowego*. W: B. DOLNICKI, J.P. TARNO: *Samorząd terytorialny...*, s. 370.

¹⁵ M. STAHL: *Akty prawa miejscowego. Zagadnienia wstępne*. W: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*. Red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA. Warszawa 2009, s. 210.

¹⁶ Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazane, zakazane lub dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej tylko sytuacji. Zob. J. CIAPAŁA: *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*. „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3(38), s. 35.

¹⁷ Generalny charakter mają takie normy, które określają adresata przez wskazanie cech, a nie przez wymienienie z imienia bądź nazwy. Charakter taki może również dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, więc do takiego szczególnego rodzaju nazw generalnych. Zob. Z. ZIEMBIŃSKI: „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”. „Państwo i Prawo”, 1993, z. 11–12, s. 96. O normatywnym charakterze aktów por. Z. ZIEMBIŃSKI: *Teoria prawa*. Warszawa—Poznań 1977, s. 22.

¹⁸ Postanowienie TK z dnia 6 czerwca 1994 r., w sprawie U 5/94, OTK 1994, poz. 2, s. 41. Odmiennie stanowisko TK wyraził w orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, dot. tzw. uchwały lustracyjnej, gdzie innym kryteriom (np. podmiotowym) wyznaczono jedynie pomocniczą rolę.

¹⁹ Niewątpliwie akty prawa miejscowego są tworzone na podstawie wielu ustaw, wskutek czego brak jest jednolitych zasad ich tworzenia. Warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16.09.2009 r. (IV SA/Po 519/09, LEX nr 569963), który sięgając po argument w postaci stanowiska Trybunału Konstytucyjnego (Wyrok TK z dnia 26.10.1999 r., K 12/99, OTK 6/99/120, s. 684) — orzekł, iż „upoważnienie ustawowe nie musi być zawarte w przepisie ustawy, wprost upoważniającym do wydania aktu podstawowego — wystarczy, że wytycz-

- ogłaszane (ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie jest warunkiem wejścia w życie).

Uwzględniając treść podstawowych ustaw określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego, do cech aktu prawa miejscowego wynikających z Konstytucji należy dodać:

- konieczność występowania wyraźnego upoważnienia ustawowego do jego wydania (szczegółowego lub generalnego)²⁰. Przyjmuje się, że upoważnienia zawarte w ustawach i adresowane do organów terenowych mogą mieć charakter zarówno szczegółowy, jak i ogólny²¹;
- ustalenie adresata kompetencji prawotwórczych, którym są wspólnoty samorządowe, w których imieniu działają organy jednostek samorządu terytorialnego;
- określenie autora aktu prawa miejscowego, którym może być organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a tylko wyjątkowo inne podmioty (organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, związek lub porozumienie komunalne, osoba pełniąca funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego);
- występowanie warunku wejścia w życie aktu prawa miejscowego — jest nim jego stosowne ogłoszenie (w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niekiedy dodatkowo również przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu);
- wydanie aktu zasadniczo w formie uchwały²² (z wyjątkiem aktów wydawanych przez monokratyczny organ wykonawczy gminy, którymi są zarządzenia, lub przez osobę zastępującą organy jednostek samorządu terytorialnego);

ne dadzą się wyinterpretować także z innych przepisów ustawy”. Sąd ten wskazuje również — powołując się na doktrynę — że „art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie. Luźniejszym w każdym razie niż ten, jaki wynika z formuły art. 92 ust. 1 Konstytucji, nakazującej wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw” — wyklucza to przyjęcie, że warunek legalności aktów prawa miejscowego stanowi ich „wykonawczy” charakter. W dalszej części uzasadnienia sąd wskazał nadto, że skoro związek pomiędzy upoważnieniem zawartym w ustawie a aktem prawa miejscowego może być luźniejszy niż związek między upoważnieniem ustawowym a aktem podstawowym, to należy przyjąć, że swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktu prawa miejscowego jest większa, niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podstawowego.

²⁰ Por. orzeczenie TK z dnia 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK 1997, nr 3—4, poz. 40; orzeczenie TK z dnia 8 grudnia 1998 r., U 7/98, OTK 1999, nr 7, poz. 118.

²¹ Zob. A. MICHAŁSKA, S. WRONKOWSKA: *Zasady tworzenia prawa*. Poznań 1983, s. 12.

²² Jeżeli chodzi o formy prawne aktów prawa miejscowego, to nie zostały one określone w Konstytucji RP. Z art. 184 Konstytucji można sformułować twierdzenie, iż jedyną formą stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego są uchwały (zob. *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. SKRZYDŁO, E. GDULEWICZ. Lublin 1997, s. 200—201).

- kontrolę aktu sprawowaną przez organy nadzoru i sąd administracyjny²³.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2009 r.²⁴ podjął próbę zdefiniowania pojęcia aktu prawa miejscowego. Zdaniem NSA „Akty prawa miejscowego są aktami powszechnie obowiązującymi (czyli dotyczą wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów stanowiących takie normy prawne). Najważniejszą cechą odróżniającą przepisy prawa miejscowego od innych przepisów powszechnie obowiązujących jest lokalny charakter miejsca obowiązywania tych norm, gdyż nie obowiązują one poza obszarem, na jakim zostały określone”²⁵. W wyroku tym NSA zwrócił także uwagę na to, iż „wykładnia pojęcia »akty prawa miejscowego« nie odbywa się jedynie w płaszczyźnie konstytucyjnej, gdyż wymagane jest także sięgnięcie do przepisów ustrojowych, dotyczących administracji publicznej. Analiza tych regulacji dokonana w doktrynie i judykaturze pozwoliła na wypracowanie jednolitego w zasadzie poglądu, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób”²⁶.

Mając na uwadze przedstawione powyżej, wyodrębnione cechy aktów prawa miejscowego, należy zadać pytanie: Czy wszystkie powyższe cechy determinują uznanie jakiegoś aktu za akt prawa miejscowego? Czy wszystkie te cechy charakteryzują akty, które prawodawca w tekście ustawy określił *expressis verbis* jako akty prawa miejscowego? Może zamiast badania, czy dany akt spełnia wszystkie powyżej wskazane przesłanki (cechy) do uznania go za akt prawa miejscowego, wystarczy określenie aktu normatywnego przez ustawodawcę? Co decydowało o tym, że ustawodawca wskazał wprost, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego? A może takie wskazanie (nazwanie) powinno stanowić jedną z cech, jakie powinien spełniać akt prawa miejscowego? Jak trakto-

²³ D. DĄBEK: *Prawo miejscowe...*, s. 67 i n. Autorka zwraca uwagę, że akty prawne stanowione przez organy terenowe kontrolowane są w aspekcie „zgodności z ustawami”, „zgodności z prawem” czy wreszcie „zgodności z ustawami i aktami wydanymi w celu ich wykonania” (zob. K. BANDARZEWSKI, B. DZIADKIEWICZ, P. CHMIELNICKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2007).

²⁴ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., I OSK 732/2009, LexPolonica nr 2470540.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Podobnie wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 302/2010, LexPolonica nr 2578216, Palestra 2011/5–6, s. 156.

wać akty, które nie zostały określone przez ustawodawcę jako akty prawa miejscowego, ale spełniają powyższe cechy?

Odpowiedź na postawione pytania postaram się znaleźć w następnej części rozważań, poddając analizie konkretne przypadki z zakresu prawa ochrony środowiska.

Studium wybranych przypadków

W prawie ochrony środowiska możemy znaleźć wiele sytuacji, w których ustawodawca *expressis verbis* wskazał, że dany akt ma charakter aktu prawa miejscowego. Przykładowo w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska możemy wymienić art. 84 ust. 1, zgodnie z którym: „W celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych”²⁷.

Także w Ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w art. 38 ust. 4 ustawodawca wprost postanowił: „Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego”²⁸.

Z kolei w Ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne²⁹ mamy do czynienia z przypadkami, w których to dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest uprawniony do wydawania aktów prawa miejscowego. W myśl art. 58 ust. 1 wskazanej ustawy „Strefę ochronną ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do art. 52—57”. Natomiast art. 60 stanowi, iż: „Obszar ochronny ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, wskazując zakazy, nakazy lub ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do art. 59”. W przypadkach określonych w art. 88t ust. 1 oraz art. 88q ust. 1 przywołanej ustawy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody

²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm. (dalej: p.o.ś.).

²⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.

²⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm. (dalej: u.p.w.).

lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz zmiany sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych. Także art. 120 ust. 1 przewiduje, iż: „Warunki korzystania z wód regionu wodnego oraz warunki korzystania z wód zlewni ustala, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu, po ich uzgodnieniu z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, kierując się ustaleniami planu, o którym mowa w art. 113 ust. 1 pkt 1a”.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje przypadki, w których to rada gminy podejmuje uchwały będące aktami prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej »regulaminem«; regulamin jest aktem prawa miejscowego”³⁰. Innymi przepisami przewidującymi kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał będących aktami prawa miejscowego są: art. 6a ust. 1, art. 6n ust. 1, art. 6l, art. 6r ust. 3 i 4, art. 7 ust. 3a.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 14 ust. 8 stanowi, iż „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”³¹.

Podobnych przykładów w ustawach dotyczących ochrony środowiska można wskazać więcej.

„Programy naprawcze”

Art. 84 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. reguluje problematykę programów związanych z ustalaniem standardów jakości środowiska. Artykuł ten zawiera upoważnienie do utworzenia programów naprawczych stanowiących akty prawa miejscowego³². Podmioty uprawnione do wydawania tych aktów nie zostały określone w art. 84, lecz w innych przepisach. Są nimi: art. 91 p.o.ś., zgodnie z którym program ochrony powietrza określa w drodze uchwały sejmik województwa; art. 92 p.o.ś., zgodnie z którym plan działań krótkoterminowych określa w drodze uchwały sejmik województwa; art. 119 p.o.ś., przewidujący, że programy ochrony środowiska przed hałasem dla terenów, o których mowa w art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3, uchwała rada powiatu, a dla terenów,

³⁰ Ustawa z dnia 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2015 r., poz. 87 z późn. zm. (dalej: u.c.p.g.).

³¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm. (dalej: u.p.z.p.).

³² Programy te, zwane w doktrynie „programami naprawczymi”. Zob. M. GÓRSKI, w: *Ustawa — Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Red. J. JENDROŃKA. Wrocław 2002, s. 352.

o których mowa w art. 117 ust. 2 pkt 2 w drodze uchwały — sejmik województwa oraz przez art. 47 ust. 7 u.p.w. program wprowadzany jest w drodze rozporządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Jak wynika z powyższego, programy te wydają różne organy: sejmik województwa, rada powiatu oraz dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, i w różnej formie: uchwały bądź rozporządzenia.

Jeżeli chodzi o zakres terytorialny, to programy te obowiązują na obszarze właściwości organu wydającego dany program. Jednak — na co zwraca uwagę Marek Górski — charakter programów naprawczych sprawia, że obszar obowiązywania będzie węższy niż obszar właściwości organu³³, gdyż „co do zasady [...] program powinien obowiązywać na terenie, na którym nastąpiło naruszenie standardów jakości środowiska”³⁴.

Słuszną uwagę w tym zakresie poczynił również Marek Szewczyk stwierdzając, że konsekwencje wydania aktu prawa miejscowego dla konkretnie określonego obszaru są różne i nie ograniczają się do samego problemu obszaru ich obowiązywania. Odnoszą się także do zakresu sprawowania nadzoru nad stanowaniem tego rodzaju aktów prawa miejscowego. Nadzór ten w takim przypadku ma bowiem obejmować badanie tych aktów pod kątem tego, czy przestrzeń ich obowiązywania została określona prawidłowo, a więc zgodnie z ustawowymi przesłankami³⁵.

Wymóg skonkretyzowania przestrzeni obowiązywania tych aktów prawa miejscowego, które mają obowiązywać na ściśle określonym obszarze, a nie na całym obszarze działania organu, który dany akt ustanowił, powoduje, że akty te są podobne do aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym³⁶.

Jako akty prawa miejscowego programy takie powinny odpowiadać ogólnym zasadom poprawnej legislacji, czyli zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym³⁷. Jednak — wbrew powyższemu —

³³ M. GÓRSKI, M. PCHALEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 327.

³⁴ Zob. M. GÓRSKI, w: *Ustawa — Prawo ochrony środowiska...*, s. 355.

³⁵ M. SZEWCZYK: *Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego*. „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, s. 27. Zob. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., II S.A/1709/99, Pr. Gosp. z 2000 r., nr 2, s. 44.

³⁶ O rzeczowych aktach administracyjnych: E. FRANKIEWICZ, M. SZEWCZYK: *Generalny akt administracyjny*. „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 43.

³⁷ Zob. Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10. Już w orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r. Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny, przyjął definicję aktu normatywnego, zgodnie z którym: „Akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróż-

programy naprawcze dotyczą również norm skierowanych do adresata lub adresatów indywidualnie oznaczonych. To właśnie w omawianym art. 84 ust. 2 pkt. 6 lit. c p.o.ś. prawodawca upoważnił do ograniczenia w programie naprawczym czasu obowiązywania posiadanych przez dany podmiot pozwoleń nie krócej niż do dwóch lat. Uważam, że M. Górski słusznie uznaje, iż przepis ten dopuszcza różnicowanie okresu skracania dla różnych podmiotów³⁸. Wprowadzenie tego rodzaju normy (o charakterze indywidualnym)³⁹ może wzbudzać wątpliwości co do mocy powszechnie obowiązującej tych aktów.

Pod rozważę należy także wziąć trafność nazwania programów naprawczych aktami prawa miejscowego w sytuacji, kiedy kwestie, które mają być w nich zawarte, reguluje nie tylko ustawa, ale także rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska⁴⁰. Chodzi tu o rozporządzenia: z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (Dz.U.2008.38.221); z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz.U.2002.179.1498); z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz.U.2003.4.44).

nionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)". Stwierdził jednocześnie: „Przy takim rozumieniu pojęcia aktu normatywnego kwestia podstawy prawnej ustanowienia aktu normatywnego ma znaczenie drugorzędne, decydujące nie o istocie danego aktu państwa jako aktu normatywnego, czy też o jego mocy obowiązującej, ale o legalności bądź nielegalności tego aktu”.

³⁸ Zob. M. GÓRSKI, w: *Ustawa — Prawo ochrony środowiska...*, s. 356.

³⁹ W doktrynie pojawia się stanowisko, zgodnie z którym norma prawna jest indywidualna, jeżeli jej adresat jest indywidualnie określony. Lecz indywidualizacja normy nie oznacza zawężenia jej zasięgu do jednego podmiotu, a ma na celu „sprecyzowanie osobowe” lub „specjalizację podmiotową przez oznaczenie adresatów, choćby kilku” (zob. P. KWAŚNIAK: *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa 2011, s. 113; J.S. LANGROD: *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Kraków 2003, s. 175–176).

⁴⁰ Zob. art. 91 p.o.ś.: „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza oraz plany działań krótkoterminowych, formę sporządzania i niezbędne części składowe programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, a także zakres zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w tych programach i planach, biorąc pod uwagę cele tych programów i planów oraz konieczność zapewnienia ochrony zdrowia ludzi i ochrony środowiska”; art. 119 ust. 3 p.o.ś.: „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem”; art. 47 ust. 8 u.p.w.: „Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określi, w drodze rozporządzenia: 1) kryteria wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych; 2) szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych”.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Kolejnym aktem, w którym ustawodawca w tekście art. 14 ust. 8 u.p.z.p. wskazał wprost, że stanowi on akt prawa miejscowego, jest plan miejscowy. Zgodnie z tym przepisem plan ten uchwała rada gminy „w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy”. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem, który charakteryzuje się zarówno cechą generalności, jak i konkretności⁴¹. To nietypowe połączenie, gdyż z reguły norma prawna jest albo generalna — jest to możliwe tylko wtedy, gdy jest abstrakcyjna — albo jest normą indywidualną, tzn. konkretną w znaczeniu podmiotowym lub przedmiotowym⁴². Jednak — jak pisze Wacław Brzeziński — „nie ma norm sztytych na miarę”⁴³, tak więc możliwe jest połączenie cechy konkretności z ogólnością, co daje nam normę planową. W świetle przytoczonej wypowiedzi w sposób oczywisty nasuwa się pytanie, czy akty prawne z zakresu ochrony środowiska zawierają szczególne rodzaje norm (normy planowe) nieznane konstytucjonalistom i przedstawicielom teorii prawa.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnego rodzaju w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, zawierającym elementy klasycznego aktu normatywnego i aktu indywidualnego (aktu prawa miejscowego i decyzji administracyjnej)⁴⁴. Tak więc są to akty wewnętrznie zróżnicowane, które zawierają normy ogólne oraz normy indywidualne⁴⁵. Mimo kwalifikowania planu miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego należy zauważyć, że reguluje on status prawny konkretnych nieruchomości. Można więc — na co zwraca uwagę Jan Zimmermann — w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zaobserwować wszystkie kategorie norm ułożone według kryteriów ich indywidualizacji, a także według kryterium ich konkretności⁴⁶.

⁴¹ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2008, s. 76–77.

⁴² Z. NIEWIADOMSKI: *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003, s. 102.

⁴³ W. BRZEZIŃSKI: *Plan zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa 1961, s. 42. „Norma planowa jest szczególnego rodzaju normą generalną, która jest ogólna (w wyżej określonym znaczeniu), a zarazem konkretna. Konkretność tej normy prawnej polega na tym, że określa ona zarówno adresata normy, zobowiązanego do realizacji zadania planowego, jak i samo zadanie. Stopień tej konkretności, a zarazem i ogólności treści normy, bywa różny, zależnie od przedmiotu zadania, jak i od tego, jaki szczebel hierarchiczny w systemie gospodarki planowej zajmuje dany plan”.

⁴⁴ P. KWAŚNIAK: *Plan miejscowy...*, s. 116. Por. Z. NIEWIADOMSKI: *Planowanie przestrzenne...*, s. 108 i n.

⁴⁵ J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 77.

⁴⁶ Por. A. WRÓBEL: *Centralne planowanie państwowe. Studium administracyjno-prawne*. Lublin 1990, s. 218–219.

Jeżeli chodzi o elementy oraz treść planu miejscowego, to również są one „nietypowe” i dość „specyficzne”. Mianowicie plan składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe, oraz rysunku planu. Do planu dołącza się także prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze oraz prognozę skutków finansowych uchwalenia planu. Pomimo tego, że zarówno rysunek, jak i prognozy są załącznikami do planu, to różnią się pod względem prawnym. Mianowicie rysunek planu jest częścią planu i ma moc wiążącą, choć obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim zostało to określone w uchwale rady gminy o treści planu; natomiast prognoza nie jest wiążąca ani dla obywateli, ani dla samej gminy. Zawiera ona informację o przewidywanych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią, które zostały określone w planie. Odnosnie do treści planu miejscowego ustawodawca w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. stworzył obligatoryjny oraz fakultatywny katalog spraw, które należy rozstrzygnąć w planie.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lutego 2001 r., określając charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprost stwierdził, że „plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP”⁴⁷. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych plany miejscowe uznawane są za akty prawa miejscowego o mocy powszechnie obowiązującej⁴⁸. Przykładowo w uchwale NSA z dnia 30 października 2000 r. orzeczono, że samorządowe kolegia odwoławcze są związane w swej działalności orzeczniczej przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a takim przepisem jest uchwała rady gminy dotycząca uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁹.

Analizując cechy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez pryzmat wcześniej wskazanych kryteriów, jakie powinien spełniać akt prawa miejscowego, aby mógł zostać uznany za źródło prawa o mocy powszechnie obowiązującej, należy stwierdzić, że jego postanowienia odbiegają od elementów, które zostały wskazane w Konstytucji RP czy też wyznaczonych przez treść podstawowych ustaw określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego. Plan miejscowy posiada specyficzne cechy, odmienne od tych wskazywanych przez

⁴⁷ Wyrok Sądu Najwyższego — Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 lutego 2001 r., III RN 203/2000, LexPolonica nr 348795.

⁴⁸ Przykładowo: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 sierpnia 2011 r., II SA/Go 448/2011, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., II OSK 911/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁴⁹ Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 30 października 2000 r., OPK 13/00, LexPolonica nr 350736.

doktrynę i ustawodawstwo. Mimo tego plan miejscowy został określony przez ustawodawcę jako akt prawa miejscowego.

Podsumowując przedstawione rozważania, warto przytoczyć pogląd Wojciecha Radeckiego, który w moim przekonaniu zasadnie stwierdził, iż „ustawodawcy przyświecała szlachetna idea nadania instrumentom planistycznym skutecznego charakteru. Pozostają wątpliwości co do słuszności obranej drogi. [...] Nie przekreślając znaczenia planów i programów dla ochrony środowiska, trzeba uznać, że sposób ich prawnego unormowania woła o pomstę do nieba. Ustawodawca w ogóle nie przejmuje się tak założeniami konstytucyjnymi dotyczącymi aktu normatywnego i roli ustawy w systemie prawa, jak i zasadami poprawnej legislacji”⁵⁰.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

W Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca tylko w jednej sytuacji *expressis verbis* przesądził o tym, że akt, którego wydanie nakazał, stanowi akt prawa miejscowego (w art. 4 ust. 1 u.c.p.g.), a mianowicie w przypadku regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Podkreślić należy, że w rozumieniu art. 40 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵¹ omawiany regulamin jest aktem prawa miejscowego stanowionym na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie innej niż sama ustawa o samorządzie gminnym⁵². Upoważnienie to z kolei jest zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazać trzeba, że tryb uchwalenia regulaminu przewidziany w art. 4 u.c.p.g. nie został w całości ustalony w samej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Taka sytuacja doprowadziła do konieczności stosowania w zakresie nieuregulowanym przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza tylko jeden dodatkowy wymóg proceduralny, jakim jest zasięgnięcie opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Powstaje pytanie, czy prawodawca, określając w tekście, jaki jest charakter prawny regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ostatecznie przesądził o tym, że akt spełnia wszystkie kryteria aktu o powszechnej mocy obowiązującej. Analiza orzecznictwa oraz

⁵⁰ Instytucje Prawa Ochrony Środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy. Red. W. RADECKI. Warszawa 2006, s. 143–144.

⁵¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

⁵² Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19.02.2008 r., II SA/Bk 29/08, LEX nr 381577.

poglądów doktryny uzasadnia tezę, że pomimo określenia przez prawodawcę, iż regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego⁵³, powstały rozbieżności co do charakteru prawnego tego aktu, w szczególności uregulowań, które mogą się w nim znaleźć⁵⁴.

Wątpliwości, które mogą się pojawić w tej materii, może ilustrować stanowisko przedstawione m.in. w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Bd 1288/2010 zostanie on poddany analizie w dalszych rozważaniach⁵⁵.

Sąd w powyższym orzeczeniu stwierdził, że „postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie mają na celu jedynie uzupełnienie wydanych przez inne podmioty przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, i muszą być pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej”⁵⁶. W innej wypowiedzi wskazano, że „w ustawie o czystości prawodawca określił, co powinna zawierać uchwała w sposób enumeratywny. Wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w tym przepisie stanowią rażące naruszenia prawa”⁵⁷.

Przytoczone stanowisko budzi wątpliwości, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt. 5 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

WSA we wspomnianym wyżej wyroku ustalił ponadto, że „uchwała powinna rozróżnić, kto będzie odbierał odpady selektywne i na jakich

⁵³ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.12.2006 r., II SA/Wr 585/06, LEX nr 243159.

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 30.10.2006 r., II SA/Op 242/06, CBOSA, w którym sąd podkreślił, że: „Rada gminy, przestrzegając zakresu udzielonego jej przez ustawę upoważnienia ustawowego, nie może, tworząc prawo miejscowe, wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Respektowanie uregulowań zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu nie oznacza potrzeby wpisywania do prawa miejscowego treści postanowień ustawowych. W orzecznictwie akcentuje się także, że nie można uchwałą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującym prawie, w szczególności uchwała rady gminy nie może regulować materii unormowanej ustawą. Taka uchwała będzie zawsze, jako istotnie naruszająca prawo, nieważna” (por. wyrok NSA w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/Lu 882/02, CBOSA).

⁵⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1288/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1288/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 sierpnia 2010 r., II SA/Bd 537/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 maja 2010 r., II SA/Bd 251/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Zob. także wyrok NSA z dnia 1 lutego 2010 r., II OSK 1930/2009, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1288/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

warunkach (gminna jednostka organizacyjna zajmująca się taką działalnością czy przedsiębiorca z odpowiednim zezwoleniem)”⁵⁸.

Cytowana wypowiedź wskazuje, że w tym zakresie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego, zawiera normę indywidualną, skierowaną do konkretnego podmiotu prawa (jakim może być gminna jednostka organizacyjna bądź przedsiębiorca z odpowiednim zezwoleniem). Ponadto należy mieć na uwadze, że zakres obowiązków odbiorcy odpadów określony jest w zezwoleniu udzielonym przez organ wykonawczy gminy poszczególnym odbiorcom odpadów, a więc w akcie indywidualnym.

Przepis kierowany do indywidualnego podmiotu zawarty jest również w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. dotyczącym obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Adresatem będzie zatem osoba utrzymująca zwierzęta domowe. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków w zakresie owych wymagań, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku, a więc decyzję już indywidualną⁵⁹.

Wątpliwości co do zasadności nadania przez prawodawcę powszechnie obowiązującego charakteru regulaminowi utrzymania czystości i porządku w gminach — podobnie jak w przypadku programów naprawczych — wzbudza to, że kwestie, jakie mają być w nich zawarte, reguluje nie tylko ustawa, ale także rozporządzenia. Wymienić należy: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2002 r. nr 75, poz. 690 ze zm.), które w rozdziale 4 reguluje miejsce odpadów stałych; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz.U. 2010 r. nr 116, poz. 778) dotyczących zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich. Natomiast kwestie związane z odprowadzaniem ścieków reguluje Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne (Dz.U. 2005 r. nr 239, poz. 2019 ze zm.) oraz akt wykonawczy do tej ustawy, tj. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub

⁵⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1288/2010, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Por. wyrok NSA — Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 9 grudnia 1999 r., II SA/Gd 1617/99, LexPolonica nr 345388.

⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 143/2009, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. 2006 r. nr 137, poz. 984 ze zm.).

Warto przypomnieć, że zgodnie z przytoczonym wyrokiem WSA organ samorządu terytorialnego ma swobodę regulacji, wydając akt prawa miejscowego, w szczególności akt ten nie musi mieć charakteru wykonawczego (nie jest to kryterium badania jego legalności)⁶⁰. W literaturze — odmiennie niż w powyższym orzeczeniu — wprost pisze się, iż regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zaliczany jest do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym⁶¹, które mogą być wykonane wyłącznie na mocy i w granicach szczególnej delegacji ustawowej, lecz nie jest aktem określającym ustrój wewnętrzny struktury administracyjnej ani przepisem porządkowym⁶².

Następna kwestia wymagająca omówienia pojawia się w świetle poglądu przedstawionego przez W. Radeckiego, według którego regulamin o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy nie może zawierać własnych przepisów karnych, ponieważ takie przepisy mogą znaleźć się tylko w przepisach porządkowych⁶³. Niewątpliwie musi pojawić się pytanie, coż to za szczególny akt prawa miejscowego, czyli akt o powszechnej mocy obowiązującej, który, jak pisze W. Radecki, nie może zawierać przepisów karnych. W świetle powyższego stanowiska pojawiają się dwie grupy aktów powszechnej mocy obowiązującej: te, które mogą zawierać przepisy karne, i te, które ich posiadać nie mogą. Rozróżnienie

⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20.12.2006 r., II SA/Wr 585/06, LEX nr 243159.

⁶¹ O podziale aktów prawa miejscowego zob. D. DĄBEK: *Prawo miejscowe...*, s. 100 i n.; por. także: E. NOWACKA: *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*. Warszawa 1997, s. 70 i n.; uchwała SN z dnia 17 czerwca 1993 r., I PZP 2/93, LexPolonica nr 298624. Należy zaznaczyć, że podział aktów prawa miejscowego ma charakter rozłączny, na co zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 12 sierpnia 1994 r. SA/Wr 1240/94, LexPolonica nr 300033, formułując następującą tezę: „Za niezgodne z prawem należy uznać w szczególności uchwały rad gmin, ustanawiające przepisy gminne wykonawcze, jeżeli poza tymi przepisami zawierają przepisy gminne porządkowe, które mogą być wykorzystywane w celu zapewnienia wykonywania nakazów i zakazów przepisów gminnych, wydanych na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych”.

⁶² K. BANDARZEWSKI, B. DZIADKIEWICZ, P. CHMIELNICKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości...*, s. 138.

⁶³ W. RADECKI: *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*. Kraków 2008, s. 168. Identyczny wniosek sformułował WSA w Białymstoku w prawomocnym orzeczeniu (wyrok WSA z dnia 19.02.2008 r., II SA/Bk 29/08, LEX nr 381577), jednak sąd w dalszej części stwierdził także: „Niezależnie od powyższego podnieść należy, iż w obowiązującym stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie — uchwałe rady gminy na podstawie art. 4 ustawy jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a tejże ustawy. Zgodnie zaś ze stanowiskiem Sądu II instancji pogląd, iż przepisy prawa miejscowego nie mogą powielać i powtarzać przepisów ustawowych, jest obecnie niewątpliwy i znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym”; por. W. FILL: *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*. „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 63–75.

to wydaje się dość kontrowersyjne, albowiem w świetle poglądów teoretycznoprawnych wszystkie przepisy o mocy powszechnie obowiązującej mogą posiadać normy karnoprawne.

Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 u.c.p.g. rada gminy ma obowiązek dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. Tak więc przepis ten obliguje radę gminy do przetransponowania ustaleń planu do regulaminu, który został przez ustawodawcę określony jako akt prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 u.c.p.g.). W wyniku tego regulamin (akt prawa miejscowego) nie może być sprzeczny z wojewódzkim planem gospodarki odpadami. Odrębną kwestię stanowi to, jakie konsekwencje powstaną w razie niedotrzymania tego obowiązku przez radę gminy. Z brzmienia powyższego artykułu możemy wywnioskować, że po upływie 6 miesięcy od dnia uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami tracą moc postanowienia regulaminu, które są sprzeczne z planem. Według W. Radeckiego oznacza to, „że w ich miejsce wchodzi postanowienia gminnego planu gospodarki odpadami”⁶⁴.

Ostatni problem związany jest z faktem nakazania przez prawodawcę określenia zasad utrzymania czystości i porządku w gminie w akcie nazwanym „regulaminem”. Prawodawca wprost wskazał, że regulamin ten stanowi akt prawa miejscowego, podczas gdy w literaturze nazwa ta tradycyjnie odnoszona jest do aktów niskiej rangi, najczęściej kojarzonych z tzw. prawem wewnętrznym⁶⁵.

W obliczu powyższych spostrzeżeń dotyczących regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach, będącego aktem prawa miejscowego, można sformułować podobne wnioski jak w przypadku planów miejscowych i programów naprawczych. W tym przypadku również nie zostały zrealizowane postulaty dotyczące wymogów, jakie powinien spełniać akt prawa miejscowego.

⁶⁴ W. RADECKI: *Ustawa o utrzymaniu czystości...*, s. 170; stanowisko to poparł WSA w Poznaniu Wyrok WSA z dnia 16.09.2009 r., IV SA/Po 519/09, LEX nr 569963. Por. K. BANDARZEWSKI, B. DZIADKIEWICZ, P. CHMIELNICKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości...*, s. 182 i n.

⁶⁵ Por. W. UZIAK: *Specyficzne źródła prawa pracy*. „Gdańskie Studia Prawnicze”, T. VI, 2000 r., s. 29–31. Autor opowiada się za poszukiwaniem koncepcji dopuszczających istnienie także innych źródeł prawa niż „powszechnie obowiązujące”. Wskazał, że regulaminy, statuty są źródłami prawa, jeżeli są „oparte na ustawie” oraz „określają prawa i obowiązki stron stosunku pracy”. Tak też L. FLOREK: *Dostosowanie przepisów prawa pracy do Konstytucji*. „Przegląd Sądowy” 1998, nr 9, s. 13–14.

Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy stwierdzić należy, że określenie przez prawodawcę konkretnego aktu jako aktu prawa miejscowego nie przesądza o tym, iż wszystkie przepisy w nim zawarte mają charakter powszechnie obowiązujący. Akty te zawierają także normy o charakterze indywidualnym, które nie wykazują cech generalności i abstrakcyjności. Stan ten może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, który jednoznacznie wskazuje, iż akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Zatem o ile akty określone przez prawodawcę jako akty prawa miejscowego spełniają przesłanki terytorialne (zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa)⁶⁶ oraz podmiotowe (są stanowione przez organy lokalne), zasadnicze wątpliwości pojawiają się w kwestii ich charakteru prawnego, a mianowicie: Czy wszystkie zawarte w nich przepisy mają charakter powszechnie obowiązujący? Wydaje się, że w świetle przedstawionego studium przypadków należy na to pytanie udzielić odpowiedzi negatywnej. Czy zatem akty określone przez prawodawcę mianem aktów prawa miejscowego nie stanowią aktów prawa miejscowego z uwagi na to, iż nie zawierają norm prawnych o mocy powszechnie obowiązującej? Odpowiedź na powyższe pytanie nie obejmuje jedynie rozważań dla konstytucjonalistów i teoretyków prawa, albowiem od jej treści będzie uzależniona m.in. kwestia dopuszczalności kontroli powyższych aktów, sprawowanej przez sąd administracyjny.

Odrębny problem stanowi to, czy zasady i tryb wydawania aktów prawa decydują o zaklasyfikowaniu tych aktów jako aktów prawa miejscowego. W obecnej praktyce prawodawczej niewątpliwie nie, skoro większość zasad procedury uchwalania aktów prawa miejscowego ustalana jest samodzielnie przez same jednostki samorządu terytorialnego. W moim przekonaniu nie był to stan zamierzony przez prawodawcę, skoro ustrojodawca w art. 94 zd. 2 Konstytucji RP wprost stwierdził, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określi ustawa. Zamiast przygotować i wprowadzić do systemu prawa taką ustawę, ustrojodawca podejmuje doraźne kroki, określając w ustawie szczegółowej, że dany akt stanowi akt prawa miejscowego. Niestety, taka praktyka wprowadza chaos w systemie prawa, albowiem brak jednolitych ustawowych zasad i określenia trybu wydawania aktów prawa miejscowego prowadzi do każdorazowej konieczności dokonania oceny, czy dany akt stanowi akt prawa miejscowego. W powyższym opracowaniu udowodniono, iż

⁶⁶ Zob. rozważania M. Szewczyka wyrażone w podrozdziale pt. „Programy naprawcze”.

ocenie tej mogą podlegać także akty wprost określone przez prawodawcę jako akty prawa miejscowego. W świetle poczynionych uwag krytycznie należy ocenić także spotykaną w doktrynie praktykę, zgodnie z którą akty prawa miejscowego określa się mianem aktów podustawowych. Prowadzi to do zatarcia różnicy pomiędzy aktem prawa miejscowego a aktem wykonawczym do ustawy, a przecież jedynie ten ostatni stanowi akt podustawowy. Akty prawa miejscowego stanowią odrębną grupę aktów (potwierdza to ich umieszczenie przez ustrojodawcę w odrębnej jednostce redakcyjnej Konstytucji); ponadto dodać należy, że Konstytucja nie określa wymogów dotyczących treści ustawowego upoważnienia oraz nie wskazuje, iż akty te stanowią one są na podstawie i w granicach ustaw.

W piśmiennictwie akcentuje się, że sytuację, w których prawodawca wskazuje, iż dany akt to akt prawa miejscowego, stanowią „przejaw nowej praktyki legislacyjnej polegającej na wskazaniu w ramach upoważnienia ustawowego, iż chodzi konkretnie o regulację w formie aktu prawa miejscowego”⁶⁷. Takie działanie prawodawcy stanowi jego reakcję na ewentualne wątpliwości co do charakteru aktów, jakie wydają organy samorządowe, które w konsekwencji mogą doprowadzić do krańcowo rozbieżnych interpretacji stanu prawnego⁶⁸. W świetle uwag przedstawionych w niniejszym opracowaniu ta „nowa praktyka legislacyjna” lub po prostu „technika legislacyjna prawodawcy” nie rozwiązuje pojawiającego się w praktyce problemu, czy o charakterze aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego decyduje jego nazwa, a nazwanie aktu mianem „aktu prawa miejscowego” przesądza o tym, że przepisy w nim zawarte mają moc powszechnie obowiązującą⁶⁹. Zauważmy, że w takiej sytuacji z jednej strony mamy do czynienia z wprost wyrażoną przez ustawodawcę intencją, natomiast z drugiej strony — z powszechnie przyjętymi w literaturze i w orzecznictwie poglądami w przedmiocie generalności i abstrakcyjności przepisów o powszechnej mocy obowiązującej.

Konkludując, stwierdzić należy, że chaos i niespójność w praktyce w przedmiocie aktów prawa miejscowego, nawet tych, które wprost zostały tak określone przez ustawodawcę, jest zjawiskiem wielce niepokojącym. W moim przekonaniu rozwiązanie tych problemów może stanowić jedynie wprowadzenie do systemu prawa ustawy regulującej całościowo zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego, dlatego postulować należy podjęcie przez prawodawcę pilnych prac legislacyjnych w tym zakresie.

⁶⁷ K. BANDARZEWSKI, B. DZIADKIEWICZ, P. CHMIELNICKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości...*, s. 135.

⁶⁸ Ibidem, s. 136.

⁶⁹ Na to wskazywałyby pojawiające się w literaturze głosy, iż w aktach, które prawodawca określił mianem aktów prawa miejscowego, a więc w aktach o powszechnej mocy obowiązującej, pewne przepisy (np. przepisy karne) nie mogą się znaleźć.

Daria Danecka

**Normative documents stipulated by the legislator as legal documents
of local law within the environmental and natural resources law**

Summary

The text presents analysis of the criteria which must be met by a specific legal document so that it may be classified to the collection of legal documents of local law. The article comprises a study of selected cases.

The deliberations enabled, among others, a conclusion that defining a particular document as a legal document of local law by the legislator does not determine all the legal provisions contained therein to be universally binding. Such a situation constitutes a matter of concern from the point of view of Article 87, Act 2 of the Constitution of the Republic of Poland, which clearly indicates that local legislation constitutes the source of universally binding law.

An attempt was also made to answer the question whether the principles and procedures for issuing legal documents determine classification of these documents as legal documents of local law. It has been shown that there is a lack of uniform rules and procedures for issuing legal documents of local law, which results in the necessity to assess whether or not each particular document constitutes a legal document of local law.

Keywords: law, environment, normative act, legal document of local law, source of law

Daria Danecka

Die vom Gesetzgeber als Ortsgesetze im Umweltrecht bezeichneten juristischen Gesetze

Zusammenfassung

Der Artikel handelt über Kriterien, die jeder einzelne Rechtsakt erfüllen muss, um zur Ortsgesetzessammlung gerechnet werden zu können. Er ist eine Studie über ausgewählte Sachverhalte.

Infolge seiner Überlegungen stellte der Verfasser fest, dass die Bezeichnung des konkreten Rechtsaktes als eines Ortsgesetzes nicht voreilig darüber urteilen lässt, dass alle darin enthaltenen Vorschriften allgemein gültig sind. Das weckt Zweifel vom Blickpunkt des Art. 87 Abs. 2 des Grundgesetzes der Republik Polen, laut dem die Ortsgesetze die Quellen des allgemein gültigen Rechtes darstellen.

Der Verfasser versucht auch die Frage zu beantworten, ob die Prinzipien und die Art u. Weise der Herausgabe von Rechtsakten dafür ausschlaggebend sind, dass sie als Ortsgesetze betrachtet werden. Bewiesenermaßen gibt es keine solchen gesetzlich verankerten Prinzipien, was im Resultat dazu führt, dass man jedes Mal beurteilen muss, ob der bestimmte Akt ein Ortsgesetz ist.

Schlüsselwörter: Recht, Umwelt, juristisches Gesetz, Ortsgesetz, Rechtsquelle